

郊外大型店規制は現行手法で＝まちづくり3法で論点整理案－経産省審議会

まちづくり3法（中心市街地活性化法、都市計画法、大規模小売店舗立地法）の検証を行っている産業構造審議会（経済産業相の諮問機関）流通部会と中小企業政策審議会（同）商業部会の合同会議は、3法のこれまでの成果や問題点と今後の方向性について論点整理案をまとめた。懸案の郊外大型店の立地規制について、都市計画法などの用途指定による現行のゾーニング手法で対応すべきだとする一方、複数の自治体にまたがる広域調整の必要性も指摘。また、自治体の中心市街地活性化策に対する国の補助は、自治体の取り組みを精査して「選択と集中」が必要としている。

論点整理案では、人口減少に対応した都市インフラのコスト抑制 商業だけでなく住宅やオフィス、公共施設などの市街地への集約 関係者を巻き込んだ商業機能の活性化などを議論の基本的方向性として挙げ、市町村に対して「コンパクトなまちづくり」の推進を求めた。

郊外大型店の立地規制に関しては、国が店舗面積や営業時間などで大型店の出店を調整していた旧大規模小売店舗法に代わり、現行の大型店立地法が2000年に施行された。これにより、大型店の立地規制は都市計画法などの用途指定によるゾーニング的手法で行われることになった。

論点整理案は、特別用途地区制度など市町村権限を拡大した都市計画法がほとんど使われていないとの問題点を指摘しながらも、郊外大型店の立地規制は「引き続きゾーニングで対応すべきではないか」としている。ただし、市町村が大型店を計画的に配置しても周辺市町村が別の大型店を誘致すれば意味がなくなる恐れがあるとして、広域調整の仕組みの必要性を指摘した。

まちづくり3法の見直しは、国土交通省や自民党でも議論されており、論点整理を議論した経産省の合同会議には国交省側の担当者もオブザーバーとして出席し、「今のゾーニングは規制そのものが緩く、都市の膨張を前提としている」などとして、広域化を含めて大幅に見直す考えを示した。

論点整理案ではこのほか、中心市街地活性化について、市町村が策定する計画が補助金を目的として総花的になっていたり、国が計画を十分評価せずに支援していたりしていると指摘。「真に総合的な計画に対して『選択と集中』により優遇的支援を行うべきではないか」と問題提起した。（了）（2005年6月9日／官庁速報）

まちづくり三法の評価及び今後の方向性に関する論点整理について（案）

平成17年6月3日

合同会議事務局

1. 中心市街地をとりまく環境

（1）まち全体の郊外化 【参考資料2～10頁】

- ①郊外居住者の増加
- ②病院・役所等公共施設の郊外移転
- ③大型店の郊外出店（出店場所の郊外シフト）

（2）小売業全体と大型店立地 【参考資料11～24頁】

- ①小売業を取り巻く状況
 - ・小売業全体の販売額は平成8年をピークに8年連続マイナス
 - ・中小小売業のみならず大型店も極めて厳しい状況
 - ・一方、中小商業者・商店街の中には、住民ニーズを満たすため努力し成果を上げているところも存在
- ②「大型店VS中小店」問題から「中心市街地VS郊外」問題への変化
- ③なお、大型店の新設件数は、旧大店法時代よりも現状のほうが低水準

（3）中心市街地の魅力低下 【参考資料25～35頁】

- ①用地確保の困難性、地代の高さといった土地条件の格差
- ②空き地・空き店舗の放置とこれによる一層の空き店舗等の拡大という悪循環
- ③商店主・商店街の努力不足による住民ニーズからの乖離 など

2. 「まちづくり三法」及び関連施策の評価

○「大型店VS中小店」問題から、「中心市街地VS郊外」問題への変化を受け、「経済的規制から社会的規制への転換」との考え方のもと、まちづくり三法が制定された。

○しかしながら、施行後7年を経たものの、結果としては前頁の環境変化に十分対応することにはならず、中心市街地は総じて衰退。各法の評価は以下の通り。

(1) 中心市街地活性化法 【参考資料36～48頁】

①意義

- ・中心市街地活性化における市町村の役割を明確化（注1）。
- ・民間の取組を促進（注2）。

（注1）627（平成17年5月15日時点）の市町村が中活法に基づいて基本計画を策定。

（注2）事業実施に際しては官主導ではなく民主導（中小組合・TMO）とされ、現在375のTMOが認定を受けている。

②問題点

1) 基本計画に係る問題

- ・住民のニーズ把握や目標設定が不十分なまま、補助金を目的とした総花的な事業の羅列になっている場合が多い。
- ・対象区域が広すぎる場合が多い。

2) 主体に係る問題

- ・地権者が法律上位置付けられておらず、空き店舗問題やテナントミックス等の面的な課題の解決を図ることが困難。
- ・TMOが十分に機能していない（費用負担責任が不明確、リーダーシップのあるタウンマネージャー不足）。
- ・まちづくりに関心の高い市民、学生、NPO等と商店街との接点が不十分。

3) 支援措置に係る問題

- ・市町村が作成した基本計画を総合的に評価せず支援を行っている。
- ・支援策の中には、活性化効果や利用実績を報告させる仕組みがないもの、仕組みがあっても活性化効果や利用実績が不十分なものが存在。
- ・中心市街地の活性化のための市街地整備事業と商業活性化事業とが一体的に推進されていない。
- ・成功事例のノウハウを活用する（水平展開する）仕組みが不足。

(2) 都市計画法 【参考資料49～53頁】

①意義

特別用途地区制度など郊外化を抑制するために自治体の権限で活用しうる土地利用制度の導入。

②問題点

- ・大型店立地を抑制するために自治体の権限で活用しうる土地利用規制は、制度はあるがほとんど使われていない。
※他方、制度を積極的に活用している自治体も存在。
- ・市町村ごとの規制が中心であり、広域的観点が反映されない。
- ・都市計画区域外の農地には都市計画規制が及ばない。

(3) 大店立地法 【参考資料54頁】

意義：旧大店法時代には手当されていなかった周辺生活環境問題（渋滞・騒音等）への悪影響を未然防止するという目的はほぼ達成。

3. 今後の方向性に関する論点整理

(1) 制度を考える上での基本的方向性

①人口減少社会への対応

- ・ 2007 年から人口が、2016 年からは世帯数も減少するとの予測。戦時中の一時期を除き、我が国は始めて長期的な人口減少社会を迎える。21 世紀は人口減少という前例・経験のない課題を乗り越えていく世紀となる。
- ・ このような中、まちづくりに関しては、新規の開発ではなくむしろ既存の市街地活用により、インフラの維持管理コストや行政サービスコスト（防災、防犯、福祉等）を抑えるべきではないか。

②総合的な都市機能の集約

- ・ まちの機能として、単に商業機能の整備のみならず、住宅、オフィス、公共施設など幅広く都市機能全般について市街地に整備・集約することに重点をおくべきではないか。

③市町村による自発的取組

- ・ 住民の生活に直結する問題であるまちづくりについては、住民に最も身近な自治体である市町村をその基本的な単位とすべきではないか。
- ・ まち毎の個性を活かした意欲的な取組みをより一層促すことが必要なのではないか。

④都市機能の一つとしての商業機能の向上

- ・ 商業機能は都市機能の重要な一要素。仮に他の都市機能の集約を図ったとしても商業機能の活力・魅力が無ければ消費者の満足・支持は得られない。
- ・ このため、一体的商業マネジメント体制の構築、店舗・用地の活用、消費

者ニーズの的確な把握、地域コミュニティとの連携などにより、抜本的に商業機能の向上を図るべきではないか。

- ・これらは基本的に商業者等が自らの責務として取り組むべき課題であるが、中心市街地の活性化に利害・関心を有する地権者、地元自治体、住民など様々な主体も巻き込んで活性化を推進すべきではないか。

⑤多様な主体の巻き込みによるコミュニティづくり

- ・まちづくりに際しては、商業者のみならず、防犯・防災・介護・保育・教育・環境に関してコミュニティで取り組む人々も含め、多様な主体それぞれが相互に連携すべきではないか。

(2) コンパクトなまちづくりの推進

- ・市町村は、(1) 単なる市街地整備に留まらない、都市機能全般の市街地集約と市街地のにぎわい回復の一体的推進

(2) 商業のみならず、住宅・公共施設・交通等も含めた幅広い観点からのにぎわい回復

を図るべきではないか。

- ・具体的には、例えば以下のような取組を促す仕組みが必要ではないか。
 - ー 都市機能の市街地集約に関する市町村の総合的コミットメントの表明
 - ー にぎわい回復の政策目標(通行量)の設定とその成果計測・見直しのサイクル設定(PDCA サイクル)
 - ー 対象区域の限定・実施事業の絞込み
- ・こうしたコンパクトなまちづくりを推進するに当たっては、郊外の住民やディベロッパー等の関係者からもこれに対する理解を得て、円滑に進めていくことが重要ではないか。

(3) 郊外大型店の立地規制

- ・ 郊外大型店の立地規制は、大型店だけではなく、住宅や公共施設等をまちにどう配置するかの観点から考えるべきであることから、引き続きゾーニングで対応すべきではないか。
- ・ 一市町村がゾーニングにより大型店を計画配置しても、周辺市町村の大型店誘致でゾーニングが無力化するおそれあり。このため、広域調整の仕組みが必要ではないか。
- ・ 立地可能とされた地域内では、消費者ニーズに対応するための営業面での競争は、自由に行われるべきではないか。

(4) 市街地におけるにぎわい回復

①まちづくりに関する関係者の役割と連携

まちづくりにおいては、以下のとおり各関係者が重要な役割を担っている。
にぎわい回復には、これら関係者が役割を十分に果たすとともに、互いに連携することが不可欠ではないか。

(関係者の主な役割)

- ・ 商業者・商店街：住民ニーズに合致した事業の実施
- ・ 地元自治体等：地元自治体等の関係部署（商工、都市計画、市街地整備、廃棄物収集、屋外広告、防災、防犯等）の参画・連携
- ・ 地権者：テナントミックス事業や空き店舗の有効活用への協力
タウンマネジメント活動への協力
- ・ TMO：まちのにぎわい回復に向けた事業実施と関係者の巻き込み
地権者等関係者との調整
- ・ 市民・NPO：介護・育児・環境等に関する住民ニーズの実現

- ・ 中小団体・流通業団体：会員による優れた取組の紹介、他会員への展開促進、
商店街のショッピングセンター化に向けた人材面での協力
- ・ 学者：専門的知見の蓄積・提供
- ・ 国：多様な関係者の連携促進
国・自治体の支援策やまちづくりの優れた取組に関する、継続的でわかりやすい情報提供

②支援策の見直し

- ・ 自治体がコミットした真に総合的な計画（コンパクトなまちづくり計画）に対して「選択と集中」により優遇的支援を行うべきではないか。

※中心市街地の活性化の取組に対する主な補助金の交付実績額は、平成１０年度から１６年度までの７年間で約４４０億円だが、申請プロジェクトの申請内容を中心にチェックし、市町村の作成した基本計画の良し悪しの判断は不十分。

- ・ また、活性化に向けた支援策全体を拡充すべきではないか。